



Sisäministeriö
kirjaamo@intermin.fi
linda.viitala@intermin.fi

LAUSUNTO PELASTUSTOIMEN JÄRJESTÄMISLAISTA

Pelastustoimen järjestämislaki - yleisperustelut

Pelastustoimen uudistuksesta on tulossa päälinjoiltaan hyvä. Pelastustoimen palveluista pystytään kehittämään entistä parempia ja kustannustehokkaampia, kun pelastustoimi siirretään osaksi maakuntahallintoa. Yhteiskunnan varautumista erilaisiin onnettomuuksiin, häiriötilanteisiin ja poikkeusoloihin on tarkoitus parantaa uudistetun lainsäädännön avulla ja sisäministeriön ohjausroolia on tarkoitus vahvistaa.

Maakuntauudistuksen tavoitteena on hallinnon yksinkertaistaminen siten, että työnjako on selkeä valtion, alueiden ja kuntien kesken. Pelastustoimen ja ensihoidon osalta on esitetty, että palveluiden järjestämisvastuu ja palvelutuotanto keskitettäisiin viidelle yliopistosairaalaa ylläpitävälle maakunnalle. Tätä on perusteltu muun muassa sillä, että siten pystytään varmistamaan pelastustoimen ja ensihoidon yhteistyö myös tulevaisuudessa. Tavoite on sinänsä kannatettava, mutta siirrettäessä tehtäviä alueille on ensisijaisena ratkaisuna oltava toimintojen keskittäminen tehtäviltään ja toimivallaltaan selkeille itsehallintoalueille (18). Itsehallintoalueiden perustaksi on linjattu nykyinen maakuntajako ja muusta maakunnallisesta toiminnasta poiketen pelastustoimen ja ensihoidon palveluiden keskittäminen on tarkoitus tehdä viidelle alueelle. Tämä ei ole perusteltua. Pelastustoimi ja ensihoito ovat tyypillisiä lähipalveluita ja niiden järjestämis- ja tuottamisvastuu on oltava kaikilla maakunnilla. Näillä alueilla suunnitellaan myös mm. sosiaali- ja terveyshuolto, ympäristöterveydenhuolto, elinkeino- ja yritystoiminta, jne. Pelastustoimen ja ensihoidon tulee olla yhteneväisesti mukana näiden toimintojen ja myös riskien suunnittelussa.

Pelastustoimen ja ensihoidon keskittäminen muusta aluejaosta poiketen viidelle alueelle heikentää huomattavasti lähipalveluiden integraation toteuttamista ja se jopa vaikeuttaa alueellista turvallisuustyötä. Julkishallinnon keskeinen tehtävä on huolehtia ihmisten perusturvasta kaikissa olosuhteissa. Uudesta maakuntahallinnosta syntyy hyvä perusta varautumiselle erilaisiin häiriötilanteisiin ja poikkeusoloihin, mikäli aluejaot ovat yhteneväiset. Maakunnat muodostavat alueen kuntien kanssa lähellä ihmistä olevan turvaverkon, jonka varaan on nykyistä helpompi rakentaa myös varautumisen kokonaisuus. Toiminnan yhteensovittaminen on luonteva ja välttämätön osa maakunnan omaa toimintaa, mutta mikäli päätetyistä aluejaosta poiketaan, rikkoontuu alueellinen yhtenäisyys ja se tulee siis vaikeuttamaan tehokasta turvallisuustyötä. Pelastusviranomaisen läsnäolo kaikissa maakunnissa on parempi toteuttaa siten, että kaikki maakunnat ovat pelastustoimen palveluiden järjestämisvastuussa ja tuottamisvastuussa ja päättävät itse siitä, miten palvelut on järkevä toteuttaa.

Uudistuksen avulla avautuu kokonaan uusia mahdollisuuksia palvelutoiminnan kehittämiseksi. Moniammatillinen yhteistyö eri viranomaisten välillä helpottuu, kun ei ole tarpeettomia hallinnollisia raja-aitoja. Kansalaisten saamat palvelut paranevat. Lisäksi on syytä muistaa, että maakuntaan ollaan siirtämässä ELY- keskusten ja ympäristöterveydenhuollon tehtäviä. Myös näistä kokonaisuuksista voi löytyä kokonaan uusia yhdistelmiä maakunnan yhteiseen palvelutuotantoon. Mikäli toiminta kuitenkin keskitetään muusta maakunnallisesta toiminnasta poiketen pelastustoimen ja ensihoidon osalta viidelle maakunnalle, niin silloin kolmentoista muun maakunnan rooli (keskeinen vaikutusvalta oman maakunnan asioihin) väistämättä vaikeutuu ja heikkenee eikä ko. yhteistyö ole niiden alueilla välttämättä toteutettavissa.

Hallinnon tehokkuus paranee maakuntauudistuksen yhteydessä, kun palvelutoiminta ja tukipalvelut keskitetään samalle monitoimialaiselle toimijalle. Pelastustoimen järjestämislaissa esitetyn linjauksen perusteella pelastustoimen ja ensihoidon palveluiden ja niille asetettujen tavoitteiden toteutuminen



vaarantuu, jos ne irrotetaan perusmaakunnista. Pelastustoimen ja ensihoidon organisoituminen on järkevää ja tarkoituksenmukaista toteuttaa päätetyn maakuntajaon mukaisesti.

Yksityiskohtainen lausunto

Nykytilan arviointi on tehty virheellisesti. Pelastustoimen järjestelmä on ollut erittäin kustannustehokas ja tarkoituksenmukainen. Palveluita on pystytty kehittämään laitosten vapaaehtoisen yhteistyön avulla. Suomen pelastuslaitokset (22) ovat organisoineet Kuntaliiton yhteyteen kumppanuusverkoston, joka on pystynyt kehittämään paljon pelastustoimen järjestelmää. Lisäksi esimerkiksi Itä- ja Kaakkois-Suomen pelastuslaitokset ovat organisoineet yhteisen hankintarenkaan, joka kattaa yhdeksän pelastuslaitoksen raskaan ajoneuvokaluston ja pienkaluston hankinnat. Myös Etelä-Savo on ollut pitkään mukana tässä toiminnassa ja yhteisellä hankintatoiminnalla on saavutettu merkittäviä taloudellisia säästöjä.

Pelastustoimen ja ensihoidon yhteistyö on nyt tarkoituksenmukaista ja sen toimiminen on syytä varmistaa myös jatkossa. Eri hallinnon alojen yhteistyötä on tiivistettävä esimerkiksi harvaan asuttujen alueiden turvallisuuden varmistamiseksi. Pelastustoimessa ja ensihoidossa työntekijä voidaan tehtävämuutoksilla pitää työelämässä ja välttää ennen aikainen eläköityminen, vaikka työntekijän toimintakyky olisi heikentynyt. Henkilöstön urapolkujen kehittäminen on tärkeä osa uudistusta, mutta se ei toteudu nyt esitetyssä mallissa. Pelastustoimen ja ensihoidon palveluiden järjestäminen ja tuottaminen viiden maakunnan toimesta ei tue urapolkutavoitetta vaan päinvastoin vaarantaa sitä. Henkilöstön siirtyminen viiden maakunnan palvelulaitoksen palvelukseen tarkoittaa käytännössä sitä, että henkilöstön uudelleen sijoittuminen ei onnistu kuin niiden alueella. Muiden 13 maakunnan alueelle pelastajille ja ensihoitajille ei ole tarjolla uusia tehtäviä, koska niiden alueella muusta palvelutuotannosta vastaa lähtökohtaisesti oman maakunnan palvelulaitos, joka on eri työnantaja kuin em. viisi järjestämisvastuussa olevaa maakuntaa.

Pelastustoimen järjestämislain yhdeksi tavoitteeksi on mainittu valtakunnallisten järjestelmien kehittäminen. Tämän tavoitteen edistäminen on järkevää, mutta se ei vaadi palveluiden järjestämisen ja tuottamisen keskittämistä viidelle maakunnalle. Yhteisten toimintamallien, kustannustehokkuuden ja toiminnallisen tehokkuuden saavuttaminen tapahtuu parhaiten siten, että pelastustoimen tarvitsemat erityiset tukipalvelut (riskianalyysi, omat tietojärjestelmät, kehittäminen ym.) keskitetään valtakunnallisen kaikkien maakuntien omistaman palvelukeskuksen tehtäväksi.

Henkilöstövaikutusten arvioinnin yhteydessä on esitetty ajatus siitä, että pelastustoimen järjestämisvastuun ja tuottamisvastuun siirtäminen viidelle toimijalle mahdollistaa henkilöstösäästöjen tekemisen hallinto- ja tukipalveluita yhdistämällä. Perusteluissa on todettu, että luonnollisen poistuman kautta pelastustoimen henkilöstöresurssista voitaisiin siirtää turvallisuuspalveluihin ja pelastustoimintaan. Samalla on esitetty, että uudistuksen avulla saataisiin säästöjä aikaan 2,1 miljoonaa euroa. Pelastustoimen uudistuksen yhteydessä asiaa on tarkasteltava ennakkoluulottomasti siten, että pelastustoimen palvelut pystytään toteuttamaan kaikissa turvallisuustilanteissa huomioiden kaikki resurssitarpeet alkaen onnettomuuksien ennaltaehkäisystä ja operatiivisesta toiminnasta ja päättyen pelastustoiminnan johtamisen vaatimiin resursseihin.

Nyt tehty esitys on tehty kaavamaisella otteella unohtaen pelastustoiminnan johtamisen vaatimat resurssit ja poikkeusolojen johtamistarpeet. Pelastuslaitosten hallinto on jo tällä hetkellä erittäin kevyesti toteutettu, eikä siinä ole juurikaan tehostamisen tarvetta. Pelastuslaitosten hallinto tukeutuu tällä hetkellä vahvasti isäntäorganisaatioiden hallintoon ja jatkossa se on luonnollinen osa maakuntahallintoa. Pelastustoimen todelliset säästöt saadaan aikaan ottamalla käyttöön vuorokauden- ja vuodenaikojen vaihtelut tunnistava henkilöstömitoitus operatiivisessa toiminnassa mukaan lukien johtaminen. Pelastustoimen resurssien optimointi vuorokauden ja vuodenajan mukaan on kannatettava tavoite ja sen avulla pystytään tehostamaan toimintaa. Lisäksi uudistuksen yhteydessä pelastustoimen yhteisiä tukipalveluita kannattaa keskittää valtakunnallisesti yhteisesti hoidettavaksi.



Pelastustoimen järjestämisvastuun ja tuottamisvastuun siirtäminen viidelle maakunnalle aiheuttaa tosiasiaassa erittäin suuren demokratiavajeen 13 muulle maakunnalle. Pelastustoimen järjestämislaissa on rakennettu mekanismi siihen, miten sisäministeriö käy neuvotteluita pelastustoimen järjestämisestä ja kehittämisestä viiden maakunnan kesken, mutta muille maakunnille ei nyt ehdotetussa järjestelmässä jää muuta kuin maksajan rooli.

Nyt esitetyssä mallissa kaikki maakunnat (13) tekevät oman yhteistyöalueensa maakunnan kanssa yhteistyösopimuksen pelastustoimen palveluiden tuottamisesta. Tämän jälkeen järjestämisvastuussa olevan maakunnan (5) maakuntavaltuusto hyväksyy pelastustoimen palvelutasopäätöksen. Palvelutasopäätöksen hyväksymisen jälkeen maakunnan palvelulaitos (5) tuottaa palvelut, mutta muilla maakunnilla (13) ei olisi minkäänlaista ohjausmekanismia palvelutuotannon ohjaamiseen. Tämä ei ole millään tavalla hyväksyttävää.

Perusteluissa on todettu, että pelastustoimen voimavarat säilyisivät pääosin ennallaan, mutta huomiota pitää kiinnittää maakuntien rahoitusmallin mukana tuleviin ongelmiin.

Hallituksen esityksessä eduskunnalle maakuntauudistukseksi ja sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisuudistukseksi sekä niihin liittyviksi laeiksi todetaan, että yksittäiselle maakunnalle kohdennettava rahoituksen määrä ei ole sama kuin nykyisin maakunnan kuntien yhteenlaskettu rahoitus. Rahoituksen muutosta on arvioitu vertaamalla uuden rahoitusmallin mukaista vuoden 2016 tasossa laskettua rahoitusta lähtötasoon, joka saadaan laskemalla maakuntaan kuuluvien kuntien sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen nettomenot yhteen. Rahoituksesta noin 10 % (1,8 mrd. euroa) kohdennetaan asukasluvun perusteella ja pelastustoimen menot sisältyvät tähän 10 %:iin. Pelastustoimen kustannusten keskiarvo on tällä hetkellä noin 72,5 euroa/asukas ja esimerkiksi Etelä-Savossa vuoden 2015 tilinpäätöstietojen perusteella pelastustoimen kustannukset olivat 85 euroa/asukas.

Uudistuksen siirtymävaiheeseen liittyviä suuria vuotuisia rahoituksen maakuntakohtaisia tasomuutoksia pyrittäisiin lieventämään erillisellä siirtymätasausäännyksellä, mutta jos pelastustoimen palveluiden rahoitus toteutetaan Etelä-Savossa valtakunnan keskiarvon mukaan (eur/asukas,) niin se tarkoittaa noin 1,8 miljoonan euron laskennallista alenemaa Etelä-Savon maakunnan saamaan yleiskatteelliseen kokonaisuuteen.

Pelastustoimen rahoitusosuus on esitetty laskettavaksi siten, että rahoitus lasketaan kertomalla asukasta kohden määritelty maakuntien pelastustoimen tehtävien perushinta maakunnan asukasmäärällä. Tämän jälkeen ko. rahoitusosuus siirtyy maakunnille tulevien muiden tehtävien rahoitusosuuksien kanssa samaan kokonaisuuteen. Maakunnille tuleva rahoituskokonaisuus on yleiskatteellista ja kukin maakunta voi periaatteessa päättää omista palveluistaan. Pelastustoimen rahoitusosuuden laskeminen on liian kaavamaisista eikä se huomioi alueilla olevia erityispiirteitä kuten harvaan asuttuja alueita, pitkiä etäisyyksiä ja saaristoa. Pahimmillaan tämä voi johtaa kohtalokkaisiin seurauksiin alueen pelastustoimen palvelukyvyille ja siten kansalaisten saamalle pelastustoimen (palokuntien) toiminnalle myös onnettomuus- ja tulipalotilanteissa. Nyt esitetty viiden pelastuslaitoksen toimintamalli ei pysty ratkaisemaan tätä ongelmaa, koska alueella olevat olosuhteet ja riskit eivät aluejakoa muuttamalla muutu.

Perusteluissa on todettu, että keskittäminen viidelle maakunnalle parantaisi mahdollisuuksia hallita tietoyhteiskuntakustannuksia. Tämän tavoitteen aikaansaaminen ei vaadi palveluiden keskittämistä viidelle maakunnalle.



Pelastustoimen järjestämislaki - yksityiskohtaiset perustelut

3 §:n perusteluissa todetaan, että valtioneuvosto voi asetuksella päättää siitä, että palveluita koottaisiin suurempiin kokonaisuuksiin. Muiden maakuntien on todettu voivan vaikuttaa ko. palveluiden määrään, laatuun ym., mutta tosiasiaa muilla maakunnilla (13) ei olisi minkäänlaisia vaikutusmahdollisuuksia näiden palveluiden tuottamiseen eikä muihinkaan yksityiskohtiin. Muilla maakunnilla (13) olisi esityksen mukaan ainoastaan rahoitusvastuu näistä erikseen suurempiin kokonaisuuksiin kootuista palveluista.

4 §:n mukaisesti maakuntien on sovittava palveluiden tuottamisesta yhteistyösopimuksella. Nyt esitetyssä mallissa palvelutasopäätöksen ja yhteistyösopimuksen välinen suhde on epäselvästi säädetty. Yhteistyösopimuksessa jokainen maakunta päättäisi kohdaltaan palvelutasoon kuuluvista seikoista, mutta pelastustoimen järjestämisvastuussa oleva maakunta voisi ja sen pitää kuitenkin päättää pelastustoimen palvelutason toteuttamisesta. Vaikka tässä yhteydessä säädetään kuulemismenettelystä, niin muiden maakuntien on pystyttävä osallistumaan myös palvelutason toteuttamista koskevaan päätöksentekoon. Mainittakoon, että nykyisessä järjestelmässä kaikki alueen kunnat ovat lähtökohtaisesti edustettuina pelastuslaitoksen päätöksenteossa johtokunnassa tai lautakunnassa, joka on demokraattisesti toimivaa, kun taas esitetty 5-alueen malli ei sitä ole.

5 §:n perusteluissa pelastustoimen palvelutuotannosta vastaisi viiden maakunnan palvelulaitos. Henkilöstö olisi palvelulaitoksen palveluksessa. Tämä rakenne on epätarkoituksenmukainen, koska se tosiasiaa estää henkilöstön uudelleen sijoittumisen ja tehtäväkierron muihin maakunnan tehtäviin. Maakunnan palvelulaitos on oma oikeushenkilö eikä sillä ole oman maakunnan ulkopuolella muita tehtäviä, kuin pelastustoimen ja ensihoidon tehtäviä. Palvelulaitoksen ja maakunnan keskinäistä roolia olisi syytä tarkentaa. Palveluiden järjestämisen ja tuottamisen erottaminen soveltuu huonosti pelastustoimeen, koska lähtökohtaisesti sen palvelut eivät ole markkinoille alttiina eikä sen palvelut kuulu valinnanvapauden piiriin. Pykälän mukaan palveluita voitaisiin hankkia myös yksityisiltä toimijoilta. Tämä on sinänsä kannatettava ehdotus. Esimerkiksi yksityiset vartiointiliikkeet voisivat tuottaa joitain pelastustoimen palveluita ja tälläkin hetkellä pelastustoimen tarvitsemia tukipalveluita tuotetaan muualla kuin pelastuslaitoksissa.

7 §:n mukaan valtioneuvosto asettaa pelastustoimelle valtakunnalliset tavoitteet. Säädöksen tarkoitus ei tule perusteluista selvästi esille. Sisäministeriöllä on vastuuministeriönä ohjausrooli ja olisi luontevampaa, jos se pystyisi määrittelemään valtakunnalliset pelastustoimen tavoitteet. Nyt esitetty valtioneuvoston rooli tuntuu päällekkäiseltä (byrokratiaa lisäävä) sisäministeriön ohjausroolin kanssa. Pykälän perusteluissa on korostettu finanssipoliittisia tavoitteita ja niiden esiin nostaminen tuntuu vieraalta ajatukselta. Valtioneuvoston ohjausroolin kehittäminen pelastustoimen palvelutuotannossa ei ole tarkoituksenmukaista, koska pelastustoimen palveluiden pitäisi olla johdettu riskianalysistä eikä finanssipoliitikasta. Samoin ko. pykälän perusteluissa on mainittu, että valtioneuvosto voi asettaa tavoitteita pelastustoimen palveluverkon alueelliselle kehittämiselle tai jopa palveluiden alueelliselle sijoittumiselle. Nämä tavoitteet ovat ristiriitaisia, kun kuitenkin samassa järjestämislaissa on todettu, että jokainen maakunta sopii omasta palvelutasostaan. Sinänsä valtakunnallisen tavoitteen ja finanssipoliitiikan kytkeminen osaksi pelastustoimen suunnittelua ovat ymmärrettäviä, mutta niiden asettaminen ei tue maakunnallista itsehallintoa. Pykälän perusteluissa on mainittu, että maakunnilla ei ole edellytyksiä järjestää ja tuottaa pelastustoimen palveluita. Tämän väitteen tueksi ei ole esittänyt mitään konkreettista ja ainakin tällä hetkellä kaikki pelastuslaitoksen ovat pystyneet tuottamaan omat palvelunsa.

Perusteluissa on mainittu, että tavoitteena on kehittää pelastustoiminnan ja siviiliviranomaisten valtakunnallista johtamista sekä koordinoitua laaja-alaisen uhkien torjunnassa. Tämä on hyvä tavoite ja sitä kannattaa edistää, mutta tämän tavoitteen aikaansaaminen ei vaadi pelastustoimen järjestämisvastuun ja palvelutuotannon keskittämistä viidelle maakunnalle. Aluetasolta katsottuna siellä on edelleen kaksi merkittävää itsehallinnollista toimijaa. Kuntien ja maakuntien varautumisen yhteensovittamisen ja toimintojen järjestämisen kannalta on tarkoituksenmukaisempaa, että pelastustoimen ja ensihoidon tehtävät järjestetään 18 maakunnan perusratkaisun mukaisesti.



Valtakunnallisen johtamisen ja koordinaation kehittäminen kannattanee tehdä esimerkiksi viiden yhteistyöalueen avulla, mutta peruspalvelutuotantoa ja siihen liittyviä vastuu- ja johtosuhteita ei kannata keskittää ja siten sekoittaa jo päätettyjä vastuualueita. Nyt esitetystä mallista on tulossa erittäin moniportainen eikä se tue hallituksen asettamaa tavoitetta normitalkoista (purkamisesta) ja hallinnon yksinkertaistamisesta. Päinvastoin liiallinen keskittäminen ja rajoiltaan epäyhtenäinen malli vaikeuttaa järkevää yhteistyötä.

8 §, 9 § ja 11 §: Hallituksen esityksen perusteluiden mukaan valtakunnallisten tavoitteiden valmisteluun osallistuisivat ainoastaan pelastustoimen järjestämisvastuussa olevat maakunnat. Tätä ei voi pitää hyväksyttävänä, koska myös muiden maakuntien on pystyttävä osallistumaan palveluiden kehittämiseen ja tavoitteiden valmisteluun. Tämän kehityksen seurauksena maakunnat jaetaan perusteettomasti eri luokkiin sen mukaan missä yliopistosairaala sattuu sijaitsemaan.

Pelastustoimen järjestämislain 11 §:n mukaan sisäministeriö ja pelastustoimen järjestämisestä vastaava maakunta ohjaavat pelastustoimen toimintaa ja palveluita vuorovaikutuksessa keskenään. Etelä-Savon osalta tämä tarkoittaisi, että maakunnan riskit ja pelastustoimen mitoitus (resurssisuunnittelu) päätettäisiin viime kädessä Pohjois-Savon maakuntavaltuustossa. Tämä on jyrkästi perustettavan maakunnallisen itsehallinnon periaatteiden ja tavoitteiden vastaista.

14 §: Pelastustoimen palvelutasopäätöksen ja maakuntien välisen yhteistyösopimuksen keskinäinen suhde on epäselvä. Nyt näyttää siltä, että maakuntien yhteistyösopimus on otettu tähän lainsäädäntöön mukaan siksi, koska sen avulla halutaan varmistaa edes jonkinlainen demokraattinen ohjaus pelastustoimen palvelutuotannossa. Pelastustoimen palveluiden tosiasiallinen taso päätettäisiin kuitenkin järjestämisvastuussa olevan maakunnan toimesta. Tämä on maakunnallisen itsehallinnon periaatteiden vastainen järjestelmä.

Nyt esitetystä lakiluonnoksesta on esitetty, että pelastustoimen ohjaus ja toteutuneen palvelutason valvonta erotettaisiin omiksi tehtävikseen. Tämä ei ole tarkoituksenmukaista, koska ohjausvallan käyttämisen tulee perustua tietoon pelastustoimen toteutuneesta palvelutasosta. Huomattavasti parempi vaihtoehto olisi keskittää sekä ohjaus- että valvontatehtävä yhdelle toimijalle koko maassa ja pelastustoimen tuotanto hoidettaisiin päätetyillä 18 maakunnan alueilla.

Seppo Lokka
pelastusjohtaja